Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
Partnership for Educational Revitalization in the Americas

Nº 21

La Autonomía Escolar en Nicaragua Restableciendo el Contrato Social

Gustavo Arcia*
Humberto Belli**

DICIEMBRE, 2001

* Gustavo Arcia es Economista Senior del Research Triangle Institute y Profesor Asociado Adjunto de Política Pública de Duke University;

** Humberto Belli fue Ministro de Educación de Nicaragua entre 1991 y 1998. Actualmente ocupa el cargo de Presidente de la Universidad Ave María en San Marcos, Nicaragua.

Las opiniones vertidas en este trabajo son de responsabilidad de los autores y no comprometen al PREAL, ni a las instituciones que lo patrocinan.

INDICE

INTRODUCCIÓN		**5**
1.1	La pérdida del contrato social	**5**
2.	El restablecimiento del contrato social: la autonomía escolar en Nicaragua	**6**
2.1	Hacia la eficiencia operacional, la eficiencia en la gestión y la eficiencia en la asignación de los recursos	**6**
2.2	Las características de la autonomía escolar	**7**
2.3	La autonomía en práctica	**11**
2.4	La transferencia fiscal	**12**
2.5	La función de los derechos de matrícula en el sistema de autonomía escolar	**14**
3.	Descentralización, responsabilidad por los resultados y el contrato social	**15**
3.1.	Una primera mirada a los resultados del programa de autonomía escolar	**15**
4.	El futuro de la escuela autónoma: desafíos restantes	**19**
4.1	Gobernando desde abajo: el control local y el restablecimiento del contrato social	**19**
4.2	Incentivos para el desempeño: como relacionar la remuneración de los docentes con el desempeño	**20**
4.3	Reforzando la responsabilidad por los resultados: las pruebas de rendimiento y la información a los padres	**20**
4.4	Reforzando la equidad: optimización de las transferencias fiscales	**20**
4.5	¿Es suficiente más aprendizaje?	**21**
REFERENCIAS		**22**

INTRODUCCIÓN[1]

Desde 1993, el Ministerio de Educación (MED) de Nicaragua se ha abocado a la implementación de un programa de autonomía escolar a través del cual cada escuela recibe una transferencia fiscal que es administrada por un consejo escolar local, dentro del cual los padres constituyen la mayoría. En principio, el consejo tiene plena autoridad sobre el uso del presupuesto y responsabilidad por la contratación y despido de los docentes y el director de la escuela. Los padres pueden retribuir directamente a los buenos maestros y pueden pedir cuentas al sistema. Por primera vez, los padres de una escuela pública pueden expresar su opinión y tienen la facultad de hacer oír su opinión. En la práctica, la autonomía escolar se encuentra en una etapa incipiente, si bien prometedora. Los padres todavía están aprendiendo cuál es la mejor manera de pedir cuentas y las cuotas de matrícula no asignadas a gastos específicos dan origen a interrogantes con respecto a la equidad financiera. Más aun, se espera que la autonomía escolar aumente tanto la eficiencia en la asignación de los fondos como la eficiencia operacional y contribuya al restablecimiento del contrato social entre los padres y los maestros, un contrato social basado en el compromiso de un maestro de hacer el mayor esfuerzo por educar a los niños, a cambio de una remuneración decente y del respeto de los padres y la comunidad.

El principal problema en el área de la educación pública en Nicaragua—después de una década de excesivo estatismo y de la politización del currículum escolar—fue la restitución de la soberanía de los padres en la educación de sus hijos y el restablecimiento del contrato social entre los padres y la escuela. Durante el gobierno sandinista, se produjo una significativa pérdida de la responsabilidad por los resultados ante los padres, lo que debilitó el contrato social; el sueldo de los maestros dependía del sindicato y del ministerio y no tenían que rendir cuentas a los padres. Se ha descubierto que la pérdida de esta relación constituye un problema significativo, si bien no considerado suficientemente, en Nicaragua y en otros países[2]. Como consecuencia de un débil contrato social entre los padres y los maestros, se produjo una continua disminución de la enseñanza de valores en la escuela—valores que los padres deseaban que sus hijos aprendieran y practicaran en la escuela—seguida de una continua pérdida de la posición social de los maestros en la comunidad y la correspondiente pérdida del compromiso personal con respecto a la calidad de la educación.

En este documento se describe el programa de autonomía escolar de Nicaragua. En primer lugar, se relaciona el tema de la autonomía con la descentralización de la educación, colocando el programa de autonomía dentro de un contexto teórico. En segundo lugar, se describen, con algún detalle, los componentes de la autonomía y los diferentes niveles de responsabilidad de cada actor. En tercer lugar, se exponen las conclusiones más recientes con respecto a los resultados de la autonomía escolar. Al final, se plantean algunos desafíos para la autonomía escolar, con la esperanza de que, al responder a estos desafíos, se obtendrá un mejoramiento sostenido de la cobertura y la calidad de la educación pública.

1.1 La pérdida del contrato social

El programa de autonomía escolar no fue creado en un vacío político. Durante los años del gobierno sandinista, la educación pública fue un proyecto central cuyos objetivos, al menos en el papel, no diferían significativamente de los de cualquier otro sistema de educación pública de América Latina: la participación popular en la educación, la eliminación del analfabetismo, la creciente pertinencia de la educación para las vidas de los alumnos y la transformación integral del sistema educativo. La piedra angular del sistema fue la implementación de campañas de alfabetización masivas que tuvieron un gran impacto político en el extranjero, pero un modesto impacto interno en términos de beneficios sostenidos en materia de alfabetización[3]. Mientras tanto, la educación pública de Nicaragua se había politizado a tal extremo que los educadores de carrera tenían poca influencia en el diseño y la implementación de la política educacional. A mediados de los años ochenta, la educación pública de Nicaragua enfrentaba una significativa oposición de muchos padres, la iglesia y otros grupos de la sociedad. El cambio del contexto educacional originado

1 Agradecemos a Luis Crouch, Nancy Gillespie, Carlos Gargiulo y Nora Mayorga de Caldera por sus interesantes comentarios sobre un borrador anterior. Sin embargo, los autores siguen siendo responsables por el contenido de este documento. Toda correspondencia debe ser dirigida a Arcia@aol.com y/o hbelli@ibw.com.ni

2 King, Elizabeth, Laura Rawlings, Berk Özler, Patricia Callejas, Nora Gordon y Nora Mayorga de Caldera, 1996. "Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look." Paper No. 1, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Policy Research Department, The World Bank, Washington D.C.; Arcia, Alvarez y Scobie, 1997, "El financiamiento de la educación y la reforma educativa: un marco para la sustentabilidad." Presentado en el Seminario Internacional sobre Financiamiento de la Educación en América Latina, Bogotá, 24 de julio. Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (PREAL), Santiago, Chile. Las recientes revisiones de las investigaciones en educación ni siquiera consideran el contrato social como una variable, a pesar de que se lo menciona en todos los debates con los padres y docentes; véase, por ejemplo, Hanushek, Eric, 1995. "Interpreting Research on Schooling in Developing Countries." *The World Bank Research Observer*, 10(2):227-254, y Pritchett, Lant y Deon Filmer, 1997. "What Educational Production Functions Really Show," Policy Research Working Paper 1795. The World Bank, Washington D.C.

3 Arnove, Robert F., 1994. *Education as Contested Terrain: Nicaragua, 1979-1993*. Boulder, CO: Westview Press.

por este ambiente se tradujo en una rápida erosión del frágil contrato social que existía entre los padres y las escuelas públicas, un contrato social definido por un conjunto de roles y expectativas con respecto a la educación de los niños, establecidos de mutuo acuerdo entre los padres y los maestros en base a una cultura común y a patrones de conducta comunes. A medida que el gobierno sandinista se fue sintiendo más amenazado por su oposición, aumentó la politización y la inflexibilidad de la educación pública y el contrato social se vio aun más erosionado.

2. El restablecimiento del contrato social: la autonomía escolar en Nicaragua

El cambio de gobierno en 1990 marcó el inicio de una nueva política educacional centrada en los derechos y responsabilidades de los padres y basada en la descentralización del sistema de educación pública. La decisión de descentralizar las escuelas públicas en Nicaragua fue más allá de la conveniencia de contar con escuelas administradas en forma independiente. Al nivel más fundamental, el Ministerio de Educación deseaba otorgar a los padres *derecho de opinión* con respecto al contenido y al proceso educacional y *control local* sobre los recursos educacionales con el fin de promover la responsabilidad por los resultados y la competencia en la entrega de educación pública. En Nicaragua, derecho de opinión y control significaban una serie de principios para la participación democrática en la entrega de educación pública, que incluían lo siguiente:

- un reconocimiento explícito de que los *padres tienen un derecho natural* a determinar los objetivos de la educación de sus hijos
- un rol para el estado circunscrito a la implementación de los objetivos de los padres en la entrega de educación pública
- el derecho de la sociedad civil a solicitar una rendición de cuentas con respecto al uso de los fondos públicos en la educación
- la entrega de educación pública bajo los principios de equidad, eficiencia y responsabilidad por los resultados a nivel central y local.

En resumen, el Ministerio de Educación deseaba restablecer el contrato social entre la familia, el estado y la sociedad civil en la entrega de educación pública. Con este fin, la autonomía escolar fue un instrumento clave para lograr tres objetivos operacionales: (i) incluir a los padres y a la sociedad civil en la gestión de las escuelas, como una manera de fortalecer la democracia y aumentar la responsabilidad social; (ii) otorgar a los padres mayor derecho a opinar y control sobre la educación de sus hijos y (iii) aumentar la eficiencia operacional dada la escasez de recursos. En esencia, al otorgar autonomía financiera y operacional a las escuelas públicas, el MED buscaba ser coherente con los principios de equidad, eficiencia y responsabilidad por los resultados. Más aun, se consideraba que la autonomía escolar era el primer paso para el mejoramiento de la calidad educacional, dado que fomentaba los *incentivos* personales que motivarían a los padres y los maestros a trabajar en conjunto, ayudando así a restablecer el contrato social entre ellos. En el caso de los docentes, la autonomía escolar podía significar una mejor relación entre el aumento del sueldo, el reconocimiento y el buen desempeño. Por otra parte, los docentes de las escuelas autónomas estarían libres de las interferencias políticas provenientes del MED central y tendrían más oportunidades de ejercer el liderazgo educacional y de aumentar su capacidad de toma de decisiones. En el caso de los padres, la autonomía podía otorgarles un mayor derecho a opinar con respecto a la educación de sus hijos y algún control sobre los recursos educacionales.

2.1 Hacia la eficiencia operacional, la eficiencia en la gestión y la eficiencia en la asignación de los recursos

Un supuesto técnico importante con respecto a la autonomía escolar fue que muchas funciones centralizadas, tales como la selección y la supervisión del personal, el mantenimiento de las instalaciones y las adquisiciones menores, podían ser efectuadas en forma más eficiente a nivel local. Los costos de transacción de la administración de las escuelas eran muy altos en 1990, dado que, en aquella época, el transporte y la logística eran difíciles y muy caros. Con los mejoramientos observados en la infraestructura financiera y física en 1992-94, los costos operacionales podían reducirse rápidamente si se distribuían las responsabilidades operacionales de acuerdo con las ventajas comparativas[4], dejando a las escuelas locales aquellas funciones que serían más rentables a nivel local y que podían ser efectuadas a un menor costo *unitario*[5]. Por ejemplo, las funciones tales como los estándares educacionales mínimos, las pruebas estandarizadas y el monitoreo de la equidad financiera y la equidad en el aprendizaje podían seguir estando centralizadas, en tanto que las escuelas autónomas podían ocuparse de la selección del personal, el

4 Estos aspectos se analizan en Jiménez, Emmanuel, 1994. "Human and Physical Infrastructure. Public investment and pricing policies in developing countries." Policy Research Working Paper 1281. The World Bank, Washington D.C.

5 Para una revisión del marco conceptual y la reciente experiencia internacional, véase Winkler, Donald, 1997. "Descentralización de la educación: Participación en el manejo de las escuelas al nivel local." Informe N° 8, Grupo de Desarrollo Humano, Región de Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial, Washington, DC.

mantenimiento de las instalaciones y las evaluaciones individuales, utilizando algunos principios básicos de la descentralización como guía. Algunos de estos principios se muestran en la Tabla 1[6].

Tabla 1.
Resumen de las funciones centrales y locales en un sistema de educación descentralizado

Funciones	Nivel central	Nivel local
Financiamiento	Garantiza el gasto mínimo por alumno; busca la equidad en el financiamiento por nivel de pobreza; financia la mayor parte de la infraestructura.	Distribución de los costos; financiamiento de las necesidades de la escuela sobre el nivel mínimo.
Currículum/estándares mínimos	Especifica el contenido básico y el alcance; provee los materiales y la capacitación básica.	Adapta el currículum y los requisitos a las condiciones locales; ayuda en la capacitación de los docentes.
Decisiones de contratación y despido	Define los estándares y el marco normativo; define las leyes con respecto a los contratos.	Examina, selecciona, negocia, contrata y despide a los docentes.
Supervisión, evaluación e información con respecto al desempeño del sistema	Mide el rendimiento; define las normas supervisa a nivel regional y nacional; suministra bienes públicos de alcance nacional.	Realiza evaluaciones locales; proporciona datos a nivel central; mantiene las cuentas locales; informa a los padres sobre el desempeño de la escuela local.

Fuente[7]: Adaptado de Winkler, 1994, p. 23.

Otro argumento técnico en favor de la descentralización de la educación fue la *eficiencia en la gestión*, que significa un menor costo administrativo por alumno atendido o una menor carga administrativa para el presupuesto de la escuela. En Nicaragua, existe la necesidad de separar las deficiencias en la gestión de las funciones centrales a nivel central, de la gestión de las escuelas autónomas. Como se analizará más adelante, la gestión de las escuelas ha mejorado considerablemente, pero las funciones centrales siguen requiriendo mejoramiento. El último argumento técnico en favor de la descentralización fue la *eficiencia en la asignación de los recursos* o la capacidad de combinar los insumos escolares de tal manera de aumentar la calidad de la educación y el aprendizaje. En Nicaragua, se ha producido un significativo cambio en la reasignación de los recursos, pero aún no se concluye la evaluación de la eficiencia antes y después de la autonomía.

A pesar de que la literatura académica es a veces crítica de la descentralización[8], en la mayoría de los casos la crítica estaría mejor dirigida a los fracasos en su implementación. Es claro que no existe un modelo de implementación perfecto, debido a que los principios en los que se basa el instrumento es lo que cuenta y no el instrumento en sí mismo. En el caso de Nicaragua, el paso de un sistema socialista a una economía de mercado hizo particularmente difícil encontrar el instrumento adecuado, debido a la fuerte posibilidad de que sólo emergiera un cuerpo de teoría *después* de contar con un cuerpo de práctica.

2.2 Las características de la autonomía escolar

En Nicaragua, la autonomía escolar se basa en tres elementos: (i) una transferencia fiscal a las escuelas en base a criterios técnicos y de equidad; (ii) el control de los padres sobre la transferencia fiscal a nivel de la escuela y (iii) la plena autoridad del consejo escolar local sobre las decisiones de contratación y des-

6 Cabe recordar que puede pasar algún tiempo antes de que se concreten estos ahorros, dado que las instituciones no suelen cambiar su estructura en un muy corto plazo para ajustarse a los cambios en las funciones.

7 Winkler, Donald, 1994. "Diseño y Administración de Transferencias Intergubernamentales: Descentralización en América Latina." Documento de análisis 235S del Banco Mundial. Banco Mundial, Washington D.C.

8 Se entregan ejemplos recientes en Carnoy, Martin y Claudio de Moura Castro, 1997, "¿Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?" en: de Moura Castro, Claudio y Martin Carnoy, 1997. La reforma educativa en América Latina: Actas de un seminario." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Se presentan algunos argumentos extremos en contra de la descentralización en general en Proud'homme, Rémy, 1995. "The Dangers of Decentralization." *The World Bank Research Observer*, 10(2):201-220.

pido. Cada escuela autónoma es dirigida por un Consejo Directivo Escolar, compuesto de padres, el presidente del Consejo de Padres de Familia, el director de la escuela, hasta tres maestros y el presidente del centro de alumnos.

En la Tabla 2 se muestra un resumen de las funciones de gestión y supervisión del Consejo Directivo Escolar. Los padres tienen la mayoría de votación. Cada escuela pública debe tener un Consejo de Padres de Familia, elegido mediante votación secreta entre una lista de candidatos que deben tener hijos en la escuela.[9] El director es seleccionado por el consejo escolar entre una breve lista de candidatos cuya elegibilidad, sobre la base de criterios profesionales, tiene que ser aprobada de antemano por el MED[10].

La elección del director por la comunidad escolar ha sido un instrumento importante en la despolitización del sistema escolar. Tras las elecciones de 1996 la nueva administración laboral sustituyó a muchos directores de entidades estatales, tales como hospitales, a fin de darle cabida a nuevos funcionarios considerados políticamente "confiables." El fenómeno no ocurrió en el MED, en gran parte porque el sistema de elección de los directores obstaculizaba las decisiones centralizadas. Dos años más tarde, sin embargo, con el nombramiento de un nuevo ministro con fuertes aspiraciones políticas, se propuso que el MED eligiera al director de una terna de candidatos suministrados por el consejo escolar. Las diferencias eran quizás sutiles desde el punto de vista operacional, pero significativas desde el punto de vista político en términos de la percepción del director de la lealtad debida al ministro que lo/la nombró versus la lealtad debida al consejo escolar. En el año 2000, con el nombramiento de otro ministro, se reestableció el sistema original. Lo ocurrido ilustra las tensiones que modelos de participación ciudadana pueden tener con las aspiraciones de burocracias estatales, así como las fragilidades de modelos de cambio que no han sido aún incorporados al marco legal.

El consejo escolar se reúne por lo menos una vez al mes y la mayor parte de las decisiones se toman por simple mayoría. Todos los acuerdos y decisiones se informan por escrito para que tengan validez legal. El consejo debe emitir un informe mensual sobre los ingresos y gastos y colocarlo en un lugar donde todos los padres puedan verlo, junto con enviar una copia a la Delegación Municipal del MED. Todas las decisiones del Consejo deben cumplir con las disposiciones de la Constitución como asimismo las normas y estándares del MED.

Como se muestra en la Tabla 2, el Consejo Directivo Escolar dirige la escuela. Sin embargo, el director de la escuela también desempeña un rol importante en el gobierno de la misma, dado que gran parte de la información presentada al consejo y muchas de las decisiones tomadas por el consejo dependen en gran medida de la capacidad técnica, las cualidades de liderazgo, la iniciativa y las habilidades de comunicación del director de la escuela. Por ende, la calidad de la gestión del Consejo Directivo Escolar depende en gran medida de la calidad del director.

9 Además, los candidatos al Consejo Directivo Escolar o el Consejo de Padres de Familia deben saber leer y escribir, deben tener una buena posición en la comunidad y buenos antecedentes policiales, y no deben tener negocios ni relaciones familiares con la escuela. Fuente: Ministerio de Educación, Secretaría de Coordinación Departamental, 1998. "El Consejo de Padres de Familia." Managua.

10 Actualmente, los candidatos se escogen a través de un sistema de puntajes transparente. El candidato que obtiene el mayor número de puntos es designado como director. Se ha propuesto un sistema de selección alternativo que consiste en que el consejo escolar presenta una breve lista y el MED selecciona al director. Las diferencias son sutiles desde el punto de vista operacional, pero significativas desde el punto de vista político en términos de la percepción del director de la lealtad debida al Ministro que lo/la nombró versus la lealtad debida al consejo escolar.

Tabla 2. Funciones de gestión y supervisión de los Consejos Directivos Escolares	
Gestión académica	• Adaptar el plan de trabajo educacional nacional a las condiciones locales • Aprobar la adaptación de los programas de los cursos y la jornada escolar • Revisar y aprobar las normas internas y su cumplimiento con los estándares nacionales
Contenido académico	• Decidir con respecto a los cursos electivos y su equivalencia académica • Escoger los textos de estudio • Aprobar las adaptaciones complementarias al currículum básico
Supervisión académica	• Aprobar las normas y métodos para la evaluación de los alumnos • Supervisar y verificar la correcta ejecución de las decisiones del Consejo • Supervisar el cumplimiento por parte de la escuela de los requisitos en cuanto a la carga académica
Gestión del personal	• Asumir el rol de empleador, con la facultad de contratar y despedir a los docentes • Nombrar al director de la escuela y aplicar el poder de veto con respecto al nombramiento del director suplente y el personal • Solicitar asistencia del MED en la evaluación docente
Supervisión financiera	• Aprobar el presupuesto escolar, incluyendo la transferencia en bloque desde el MED, los derechos de matrícula, donaciones y cualquier otra fuente de ingresos y los gastos proyectados • Definir las cuotas de matrícula voluntarias regulares y extraordinarias que serán pagadas por los padres y decidir en qué se gastarán
Supervisión administrativa	• Supervisar la asistencia de los maestros y los alumnos • Resolver las apelaciones con respecto a las sanciones a los alumnos • Revisar y aprobar los incentivos y sanciones a los maestros
Responsabilidad por los resultados	• Rendir cuentas financieras y administrativas a los padres y a la comunidad de manera pública y transparente • Exigir al director la presentación de informes regulares sobre el desempeño académico, financiero y administrativo, incluyendo la aplicación del presupuesto, la composición de la planilla de sueldos y el mantenimiento de la infraestructura • Trabajar en estrecha colaboración con el Consejo de Padres de Familia

A nivel de la comunidad, el Consejo de Padres de Familia es la principal entidad que representa los intereses de los padres en el sistema de educación pública. Como tal, puede elegir a sus representantes ante el Consejo Directivo Escolar, proponer cambios y ajustes al Consejo Directivo Escolar y llamar su atención sobre cualquier sugerencia tendiente al mejoramiento del desempeño de la escuela. También es el principal apoyo del Consejo en lo relativo a los derechos de matrícula y actividades de recaudación de fondos. Todas las escuelas autónomas están obligadas a formar y desarrollar un Consejo de Padres de Familia. Cualquier decisión tomada por el Consejo Directivo Escolar o por el MED central puede ser apelada por el Consejo de Padres de Familia ante el Consejo Educacional Municipal, que es el siguiente nivel de autoridad central en la pirámide de la autonomía. En caso necesario, la apelación puede pasar al Consejo Educacional Departamental y, en caso requerido, a la Asamblea de Consejos Educacionales Departamentales a nivel nacional o, por último, al Consejo Educacional Nacional, que es la autoridad final con respecto a las decisiones que afectan a la educación pública[11]. A nivel de la escuela, la función central

11 El sistema de apelación sólo se refiere a los asuntos pertinentes a la aplicación de la política educacional. Algunos problemas pueden ser más atinentes al sistema judicial.

del MED es principalmente una función de supervisión. Para cumplir su función supervisora y normativa, el MED puede intervenir en los asuntos de una escuela local si:

- La escuela se niega a aplicar las pruebas estandarizadas para medir el rendimiento de los alumnos
- La escuela se niega a participar de las actividades cívicas de asistencia obligatoria
- La escuela cierra antes del número mínimo de días escolares requerido por el MED
- La escuela no aplica la disciplina o es demasiado laxa en la aplicación de las sanciones
- La escuela no mide correctamente la asistencia de los maestros y los alumnos
- La escuela se muestra negligente en sus funciones financieras y administrativas
- Existe corrupción
- La escuela no cumple con sus obligaciones de divulgar información o su responsabilidad por los resultados.

En cualquiera de los casos anteriores, el MED puede imponer sanciones a la escuela o al director, o incluso puede solicitar la renuncia del director. Sin embargo, si la escuela no está de acuerdo con la naturaleza o el alcance de la intervención del MED, está plenamente autorizada a recurrir al proceso de apelación implementado a nivel municipal, departamental y nacional, como se describió anteriormente. Toda la estructura institucional descrita anteriormente se diseñó en forma completamente *ad hoc*, debido a que Nicaragua no contaba con una Ley de Educación[12] que rigiera la educación pública[13]. Evidentemente, las autoridades del MED y los directores de las escuelas progresivamente se dieron cuenta de que, si en 1993 se había propuesto una Ley de Educación referente a la autonomía que implicaba un cambio de paradigma en la entrega de educación pública, estaría estancada en el Congreso por años. Por el contrario, el Ministerio descubrió que, desde el punto de vista táctico, era mejor implementar simplemente un programa de autonomía, perfeccionar su contenido y obtener el apoyo de la comunidad antes de someterlo a debate y aprobación a nivel político[14]. Esta implementación fue posible gracias a que, al no contar con una Ley de Educación, los Ministerios gozaban de una gran autoridad discrecional. Considerada en forma retrospectiva, esta decisión táctica fue extremadamente importante, debido a que permitió el inicio de la autonomía, dejando las batallas legislativas para un momento posterior.

Complementando las nuevas responsabilidades de las escuelas locales en virtud del modelo de autonomía, el MED central concentra sus esfuerzos en las siguientes funciones (Tabla 3):

Tabla 3.
Resumen de las funciones del MED central en el sistema de autonomía escolar

Académicas	• Currículum básico • Coordinación académica • Asistencia técnica • Perfeccionamiento docente • Pruebas de rendimiento • Sistemas de información
Financieras y administrativas	• Presupuesto educacional nacional • Transferencias fiscales • Auditoría • Responsabilidad financiera
Diseño y supervisión de las políticas	• Objetivos educacionales nacionales • Estrategia educacional nacional • Normas y estándares nacionales • Supervisión académica • Investigación y evaluación • Análisis de las políticas

12 En 1998 se sometió al Congreso una nueva Ley de Educación, que define y regula la autonomía de las escuelas, pero se encuentra aún pendiente para debate y aprobación.

13 El contrato suscrito entre el MED y cada escuela requiere la firma de cheques mensuales de la cuenta del MED para cada escuela autónoma, una tarea que consume gran cantidad de tiempo.

14 Este punto está bien presentado por Gershberg, Alec Ian, 1997. "Reform Carts and Legislative Horses: Education 'Decentralization' Processes in Mexico and Nicaragua." The New School for Social Research, Nueva York.

2.3 La autonomía en práctica

Para pasar a ser autónoma, una escuela debe firmar un contrato con el MED mediante el cual recibe una transferencia mensual de fondos en base a una fórmula que considera el número de alumnos, la ubicación de la escuela y el registro escolar de repitencia y deserciones. La escuela tiene pleno control sobre el uso de los fondos, mientras cumpla con algunos requisitos técnicos, tales como el número máximo de alumnos por curso. Aun más importante, la escuela tiene pleno control sobre la selección de su personal, estando autorizada para contratar y despedir a los maestros y dirigir la escuela como si se tratase de una escuela privada.

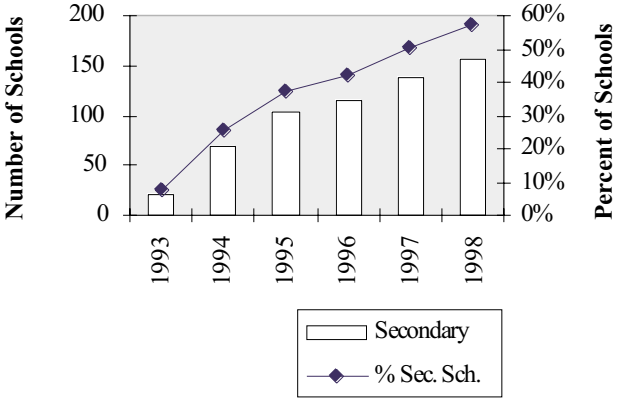
El tamaño nominal de la transferencia fiscal se determina mediante una fórmula transparente y el control de la transferencia es determinado por el Consejo Directivo Escolar, en el cual participan padres, docentes y alumnos. Este simple mecanismo permite que los padres tengan derecho de opinión y control, al otorgárseles una mayoría de votación en el consejo, además de atribuciones legales para contratar y despedir al personal docente, incluido el director de la escuela. También les otorga la facultad de establecer aportes adicionales que deben ser hechos por los mismos padres y utilizar el presupuesto para retribuir a los maestros que demuestran un buen desempeño[15].

El contrato de autonomía inicial entre el MED y la escuela tiene una cláusula de excepción para la escuela. Los maestros pueden escoger si desean volver a su condición original al final del contrato inicial a un año de plazo, sin afectar su antigüedad dentro del contrato de negociación colectiva entre el sindicato y el MED. Esta cláusula da considerables garantías a los maestros con respecto a su estabilidad en el sistema y ayuda a obtener apoyo en favor de la participación en el programa de autonomía.

Al comienzo de la autonomía, se produjo una significativa oposición de parte de los sindicatos, especialmente los de izquierda, que describían la autonomía escolar como un esquema neoliberal siniestro cuya finalidad era la privatización de la educación pública. Sin embargo, su oposición al programa no tuvo mucho efecto sobre el desarrollo del mismo, dado que el MED negoció directamente con los maestros de cada escuela, sin tener que tratar con los líderes del sindicato durante el proceso de negociación. Como resultado, los líderes del sindicato no pudieron montar una campaña eficaz contra la autonomía, dado que tardaron en darse cuenta de que la participación en el programa no era un asunto nacional, sino un asunto local. Además, desde el punto de vista de los maestros, el hecho de tratar directamente con el MED fue visualizado como una manera más conveniente de mejorar sus remuneraciones y condiciones laborales que a través de un proceso de negociación colectiva cuyos beneficios se distribuirían entre todos los docentes, independiente de su desempeño particular.

En 1993, se inscribieron en el programa las 20 primeras escuelas secundarias. Estas escuelas fueron escogidas cuidadosamente con el fin de maximizar el éxito; sus directores eran personas innovadoras y dispuestas a correr riesgos. También fueron muy eficaces en el trabajo con su cuerpo docente, logrando que aceptaran participar en el programa. Algunos de estos directores estaban genuinamente interesados en el concepto de autonomía escolar como un mecanismo clave para mejorar la eficiencia de las escuelas, la calidad de la educación y la participación de los padres como asimismo para restablecer el contrato social con los padres y la comunidad[16]. Debido en gran parte a la positiva respuesta de los Consejos Directivos Escolares, las remuneraciones de los maestros en estas 20 escuelas autónomas aumentaron en más del 50% durante el primer año de operación. Como consecuencia, muchas escuelas secundarias decidieron incorporarse al sistema de autonomía (Fig. 1).

Fig. 1 Secondary School Participation in Autonomy Program

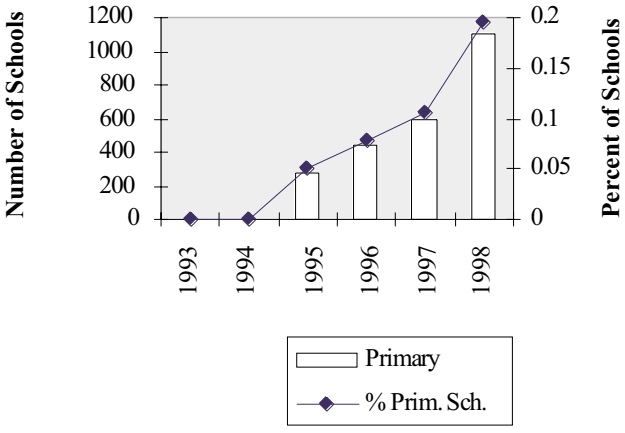


15 Esta sección se basa en las siguientes publicaciones del Ministerio de Educación: "La Descentralización Escolar en Nicaragua. Un nuevo modelo de participación para el desarrollo de la educación" 1998; "Estrategia de la descentralización educativa" 1997; "Consejos Directivos Escolares. Manual de conocimientos básicos" 1998; "Autonomía escolar. Participar y decidir, un lema hecho realidad…" 1998.

16 De acuerdo con Ana Luisa Sánchez, directora de la primera escuela secundaria que se convirtió en una escuela autónoma, muchos de los mejoramientos realizados bajo el sistema de autonomía—bandas mejor equipadas; remodelación de las instalaciones escolares a un nivel mejor que el promedio—tuvieron más impacto en el estado de ánimo de los miembros de la escuela que en los aspectos académicos, pero estos cambios permitieron que los padres y los alumnos se sintieran orgullosos de su escuela. Una vez que se ha cruzado este umbral, los padres comienzan a ejercer presión por mejores estándares académicos.

El número de alumnos cubiertos por el programa de autonomía aumentó drásticamente, especialmente a nivel de la enseñanza secundaria. La mayoría de las escuelas secundarias grandes—con una matrícula de 500 alumnos o más—son autónomas y el 81% de los alumnos de enseñanza secundaria del país asisten a escuelas autónomas (Tabla 4). En 1995, algunas escuelas básicas comenzaron a solicitar la autonomía (Fig. 2).

Fig. 2 Primary School Participation in Autonomy Program



A pesar de que se ha otorgado autonomía a una significativa cantidad de escuelas básicas, muchas otras no han sido incorporadas al sistema—el MED se ha mostrado renuente a otorgar autonomía a las escuelas que no tienen una capacidad de gestión o de recursos humanos adecuada como para manejar la autonomía. Otro factor que afecta a las escuelas básicas es la pobreza; el nivel de pobreza entre los padres más jóvenes es más alto que entre los padres de alumnos de enseñanza secundaria y, por lo tanto, el apoyo necesario para aumentar los sueldos de los maestros tiende a ser más modesto. Muchos padres con tres alumnos en enseñanza básica—el número de hermanos que se presenta con mayor frecuencia[17]—se quejaron de que enfrentaban dificultades para pagar las cuotas de matrícula mensuales voluntarias. Aun así, tanto el número de escuelas básicas autónomas como su tasa de participación son muy significativos.

Tabla 4.
Cobertura de alumnos y maestros en el programa de autonomía

	1997	1998
Porcentaje de alumnos de secundaria	73%	81%
Porcentaje de alumnos de básica	37%	47%
Porcentaje de maestros de secundaria	n.d	78%
Porcentaje de maestros de básica	n.d	41%

Fuente: Dirección Financiera, MED

2.4 La transferencia fiscal

El mecanismo básico para el financiamiento de las escuelas autónomas es una transferencia fiscal determinada mediante una fórmula que incluye un monto básico por alumno, más financiamiento compensatorio ligado a la retención de los alumnos, con el fin de incorporar un aspecto básico del desempeño escolar[18]. Esta transferencia fiscal es complementada mediante aportes locales—tanto en efectivo como en especies—cuya magnitud se deja a discreción de las escuelas locales. Este tipo de mecanismo de financiamiento es una de las principales áreas de conflicto, debido a la posibilidad de desigualdades en la asignación de las transferencias fiscales a escuelas con diferentes necesidades de financiamiento y debido al peligro de ejercer demasiada presión sobre los aportes locales para financiar las escuelas.

La transferencia mensual a las escuelas autónomas se calcula de la siguiente manera:

17 El Estudio de Medición de los Niveles de Vida de 1993 muestra que, en promedio, hay tres niños en edad escolar por familia. Esto es coherente con las observaciones de dos directores de enseñanza básica entrevistados en Ciudad Sandino en agosto de 1998.

18 Winkler, Donald, 1994. Op. cit.

Paso 1: Número de Alumnos Matriculados = (Número Inicial de Alumnos Matriculados x (1- Tasa de Deserción Ajustada[19]))

Paso 2: Asignación de la Carga Docente y Administrativa. La cifra correspondiente al número de alumnos matriculados del Paso 1 está clasificada dentro de un rango que determina el número de docentes y administradores *esperado* que el MED central pagará en cada escuela. Por ejemplo, para una escuela secundaria, la cifra correspondiente al número de alumnos matriculados del Paso 1 se clasifica de acuerdo con la escala mostrada en la Tabla 5 a continuación[20] :

Tabla 5.
Cargas docentes y administrativas según el número de alumnos matriculados en las escuelas secundarias

Categoría	1	2	3	4	5	6
Número mínimo de alumnos	0	225	376	526	751	1051
Número máximo de alumnos	224	375	525	750	1050	1350
Coeficiente docente/alumno	30	30	35	40	40	50
Número de alumnos *esperado*	150	300	450	800	1200	2000
Número de docentes *esperado*	5	10	15	20	30	40
Número de administradores *esperado* 1	4	4	6	10	12	

Fuente: MED, Dirección Financiera.

Paso 3: Transferencia Fiscal = (N° de Docentes Esperado x Sueldo Docente Promedio) + (N° de Administradores Esperado x Escala de Sueldos[21]) + Beneficios Marginales Prorrateados + 5,94% de los sueldos totales para materiales escolares.

La transferencia resultante puede traducirse en significativas ganancias financieras para una escuela si el número de alumnos matriculados está clasificado en el nivel inferior de un rango determinado, dado que incentiva a algunas escuelas del límite superior de un rango a aumentar el número de alumnos matriculados (o disminuir las tasas de deserción) y cruzar el umbral para una transferencia significativamente más alta. Actualmente, el MED no cuenta con un mecanismo eficiente para verificar en forma rápida el número de alumnos matriculados, pero habrá que iniciar algún tipo de proceso de verificación a la brevedad para que el sistema se mantenga transparente.

Con respecto a la manera de compensar a las escuelas ubicadas en áreas pobres, el MED utiliza la escala de sueldos para las áreas rurales, además del número de alumnos por curso como mecanismos compensatorios. Los sueldos rurales son más altos que los urbanos y las áreas rurales tienden a tener menores coeficientes docente/alumno, especialmente en las escuelas básicas que imparten varios grados simultáneamente. En aquellos casos en los cuales las escuelas rurales están agrupadas en torno a una escuela magneto (en un acuerdo denominado Núcleos Educativos Rurales Autónomos), el grupo se clasifica como una escuela grande, con lo que también se ve favorecido por la fórmula de transferencia. La actual fórmula de transferencia puede ser mejorada considerablemente. Sin embargo, su actual diseño se basa en la simplicidad y la transparencia, que son cruciales para obtener la comprensión y apoyo de los docentes y los padres. Si esta fórmula inicial fuese más complicada, lo más probable es que los padres y maestros consideraran que requiere transparencia. Además, la fórmula deja en claro que el mantenimiento y financiamiento de los materiales escolares adicionales constituyen una responsabilidad local. La mayor parte de la inversión de capital, como aquella destinada a la reorganización de las escuelas básicas, se encuentra actualmente bajo la responsabilidad del Fondo de Inversión para Emergencias Sociales (FIES), que también ha comenzado a financiar el mantenimiento de las escuelas de las áreas rurales en colaboración con los gobiernos locales. Como resultado, los fondos recaudados por las escuelas locales están destinados a mejorar las remuneraciones de los maes-

19 La tasa de deserción tiene un margen de 5 puntos porcentuales; por ejemplo, si la tasa de deserción corresponde a 8,5%, el número de alumnos matriculados se reduce en un 3,5%.

20 Esta escala se basa en un equilibrio entre las cifras reales obtenidas en terreno y las recomendaciones del Banco Mundial. Véase: Banco Mundial, 1994. "Staff Appraisal Report", Report No. 13705-NI, Annex 13. Washington D.C.

21 La carga de sueldos de los maestros se basa en un promedio. La carga de sueldos de los administradores se basa en los sueldos individuales *promedio* por tipo de administrador, para diferenciar, por ejemplo, el sueldo de una secretaria del sueldo del director de la escuela.

tros y a otros mejoramientos adicionales para la escuela.

2.5 La función de los derechos de matrícula en el sistema de autonomía escolar

La principal queja de los maestros al momento del cambio de gobierno en 1990 estaba relacionada con los bajos sueldos. En 1993, cuando la economía se había estabilizado y se había controlado la hiperinflación, los sueldos de los maestros de enseñanza básica variaban entre US$40 y US$60 mensuales[22], con un sueldo líquido promedio de aproximadamente US$100 al mes[23]. Dado que es preciso tomar en cuenta los incentivos personales cuando se diseña un cambio en las políticas que podría afectar la permanencia y la estabilidad laboral de los docentes, el MED comenzó a debatir el problema de la remuneración con los directores de las escuelas desde el principio. De estos debates, se hizo evidente que, para obtener el apoyo de los maestros, el MED tenía que darles algo a cambio de la posible pérdida de la estabilidad laboral: la posibilidad de aumento de las remuneraciones.

Con el apoyo de las 20 escuelas secundarias iniciales, el MED comenzó el primer año del programa de autonomía, en el entendido de que los directores de estas escuelas y el MED trabajarían con los Consejos Directivos Escolares con miras a aumentar los sueldos de los maestros. Durante esta etapa clave, el beneficio promedio para los maestros de estas escuelas en términos de sueldos fue del 50%. Los sueldos se pagaban en efectivo y eran cobrados con mucho mejor disposición que en las escuelas centralizadas. Los fondos para el complemento de los sueldos de los maestros provenían de las cuotas de matrícula autorizadas por el Consejo Directivo Escolar. La matrícula autorizada por el Consejo Directivo Escolar correspondía a 10 córdobas al mes por alumno de enseñanza secundaria—el equivalente a US$1,7 en 1993 y US$0,93 en 1998. Sin embargo, el consejo podía autorizar el cobro de otras cuotas de matrícula cada cierto tiempo.

El uso de los derechos de matrícula para complementar los sueldos de los maestros se convirtió en un elemento clave para obtener el apoyo de éstos en los años siguientes, dado que constituía una evidencia concreta de los beneficios derivados de la participación en la autonomía escolar. Sin importar cuán bien intencionado fuese el debate de las políticas sobre equidad financiera y eficiencia de costos en ese momento, *como punto de partida* era eminentemente sensato desde el punto de vista político aumentar primero los sueldos y ajustar posteriormente el proceso de autonomía.

La respuesta de los padres al cobro de derechos de matrícula ha sido variable. Algunos padres han reclamado por las matrículas, debido a su nivel de pobreza, en tanto que otros se han quejado a la prensa por supuestos abusos de los directores de las escuelas, quienes manipulan los consejos escolares para que autoricen matrículas más elevadas. Lo que parece claro, sin embargo, es que el nivel de oposición a las matrículas está directamente relacionado con la pobreza. El MED ha estado debatiendo las maneras de encontrar un equilibrio adecuado entre la obligación del estado de proporcionar educación básica gratuita y el rol de las matrículas en la creación de un sentido de propiedad y responsabilidad por los resultados entre los padres. En general, la opinión pública se ha mantenido muy suspicaz con respecto a las matrículas escolares, ya que han sido denunciadas por la izquierda como una evidencia concreta de que el gobierno está promoviendo la privatización de la educación[24] o abdicando de sus responsabilidades. El debate público de las políticas sobre autonomía escolar en Nicaragua sigue estando centrado en el problema de los derechos de matrícula.

El aspecto positivo es que las matrículas se utilizaron para mejorar los sueldos de los maestros y las condiciones físicas de las escuelas en una época en la cual las finanzas públicas no permitían aumentar los gastos educacionales. El aspecto negativo es que los padres solían quejarse de que la mala situación económica convertía a las matrículas en una pesada carga para el presupuesto familiar. Además, se recibieron reclamos de que los Consejos Directivos Escolares estaban siendo engañados por los directores de las escuelas o simplemente eran objeto de coerción para que autorizaran aumentos de las matrículas que excedían la capacidad de pago de los padres. Para resolver esta situación, el MED creó exenciones para los padres pobres y fijó topes con el fin de terminar

22 En términos anuales, después de considerar las pensiones, las vacaciones y otros pagos, los gastos por maestro variaban entre 90 y 120 dólares al mes. Estos sueldos y gastos por maestro son aplicables a los años 1991 a 1998 para los maestros de las escuelas centralizadas. Fuente: Ministerio de Educación, Dirección General Financiera. "Ejecución Presupuestaria de 1990 a 1997 y Presupuesto 1998." Informe financiero presentado al Ministerio de Hacienda.

23 El sueldo líquido incluye otros rubros no relacionados con el sueldo como un bono que representa el pago de un 13er mes y ajustes a los sueldos debidos a la antigüedad, los subsidios por asignación de zona, los bonos por perfeccionamiento docente y otros beneficios. Los gastos totales por concepto de las remuneraciones de los docentes incluyen los rubros anteriores más los beneficios marginales. Véase Arcia Gustavo y Myriam Quispe-Agnoli, 1994. "Recuperación de Costos para la Capacitación de Maestros y la Producción y Distribución de Material Educativo." Informe de consultoría presentado al Proyecto BASE, Ministerio de Educación, Managua.

24 Para un análisis lúcido del impacto de los derechos de matrícula en el estado de ánimo de los padres y la opinión pública, véase Gershberg, Alec Ian, 1997. "Decentralization, Citizen Participation, and the Role of the State: The Autonomous Schools Program in Nicaragua." *Latin American Perspectives* (en prensa).

con los abusos. Desde un punto de vista meramente económico, las matrículas pueden ser un problema si los maestros no corresponden entregando una educación de mejor calidad. El mero hecho de aumentar las matrículas sin mejorar la productividad de los docentes es equivalente a un simple cambio ascendente de la curva de costos. Con el transcurso del tiempo, el aumento del costo unitario disminuye la demanda de educación entre los miembros más pobres de la sociedad. Al establecer topes para las matrículas y responder a los reclamos, el MED está desarrollando lentamente una receta adaptada a las condiciones nicaragüenses, sin perder la dirección de la reforma misma. Es preciso recordar que la autonomía de las escuelas sigue estando en sus primeras etapas de desarrollo y que la idea es mantener constantes los principios en que se basa la autonomía escolar y no los aspectos específicos de una receta dada para su implementación[25]. Aun así, *existe la necesidad de analizar el tema de las matrículas* y su incidencia en la equidad financiera, su impacto en los gastos familiares y su impacto en las remuneraciones de los maestros. Hasta la fecha, el MED cuenta con muy poca información con respecto al rol y la importancia de las matrículas en las finanzas escolares y el correspondiente impacto como un componente de las políticas de autonomía escolar.

3. Descentralización, responsabilidad por los resultados y el contrato social

A pesar de que las eficiencias de operación y de asignación de los recursos fueron importantes razones para descentralizar la educación en Nicaragua, la razón más importante para dar autonomía a las escuelas públicas fue democratizar la educación—promoviendo una mayor participación de los padres—y reducir la intromisión del Estado en los derechos de los padres. La autonomía escolar se transformó en un vehículo *de facto* para aumentar la responsabilidad pedagógica y administrativa del sistema educacional y para el *restablecimiento del contrato social*[26].

En términos de responsabilidad pedagógica, el MED se ha dado cuenta de que una escuela descentralizada debe buscar la pertinencia de su currículum y someter a prueba continuamente el rendimiento de los alumnos con el fin de monitorear los resultados y ser capaz de rendir cuentas a la sociedad. Por lo tanto, el MED ha iniciado un proceso de reforma curricular y ha comenzado el diseño, la medición y el análisis del desempeño escolar, lo que finalmente pasará a ser parte de un sistema nacional de medición y presentación de informes del rendimiento escolar[27].

En términos del contrato social, el MED ha dependido del control local sobre los recursos escolares. La evidencia con respecto a la incidencia e impacto del contrato social es aún incipiente en muchos países, pero, a juzgar por los resultados de las evaluaciones de las escuelas descentralizadas en El Salvador y de las escuelas Fe y Alegría en Ecuador, la importancia del contrato social se está volviendo muy visible[28]. Después de décadas de concentrarse en los insumos educacionales, la comunidad educacional está reconociendo actualmente que la participación de los padres y la comunidad es muy importante para determinar el rendimiento.

3.1. Una primera mirada a los resultados del programa de autonomía escolar

Debido a que la autonomía escolar todavía se encuentra en proceso de expansión y está sujeta a modificaciones sustanciales, existen muy pocas evaluaciones formales con respecto a su desempeño. Los problemas metodológicos planteados por la evaluación de un programa permanente son muchos:

- Dado que la autonomía comenzó en las mejores escuelas, es imposible contar con un diseño riguroso con tratamiento y grupos de control; la evaluación del programa debe encontrar algún diseño cuasi-experimental para evaluar las escuelas antes y después de la autonomía con el fin de examinar la diferencia[29];
- El programa aún se encuentra en sus etapas de desarrollo, lo que significa que durante un breve período de tiempo podrían haber diferentes percepciones con respecto a la autonomía escolar entre los maestros y las familias, lo que a su vez podría plantear algunos problemas de comparabilidad durante las evaluaciones cualitativas;

25 Crouch, Luis, 1995. *Financing Secondary Expansion in Latin America: An estimation of magnitudes required, and private and decentralized options.* Center for International Development, Research Triangle Institute.

26 Para un análisis general de la responsabilidad pedagógica, véase Ladd, Helen, 1996. *Holding Schools Accountable*. Washington D.C.: The Brookings Institution. Para un análisis general de la experiencia en Estados Unidos, véase Hanushek, Eric, 1994. *Making Schools Work: Improving performance and controlling costs.* Washington D.C.: The Brookings Institution.

27 Sin embargo, el MED necesita considerar la posibilidad de brindar asesoría a las escuelas locales en la tarea de explicar los resultados de las pruebas a los padres con el fin de generar un clima adecuado para la responsabilidad pedagógica.

28 Guido Béjar, Rafael, 1997. "Concertación y compromiso: Dinámica de la reforma educativa en El Salvador, 1989-1996." En Alvarez, Benjamín y Mónica Ruiz-Casares, 1997. *Senderos de Cambio.* Washington D.C.: Academy for Educational Development; Monge, Patricia, Courtney Harold y Gustavo Arcia, 1996. "Hacia la provisión privada de la educación fiscal: El caso de las escuelas Fe y Alegría en Guayaquil." Fundación Ecuador, Quito y Center for International Development, Research Triangle Institute, Carolina del Norte, USA.

29 Cook, T. y D. Campbell, 1979. *Quasi Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Setting*. Chicago: Rand McNally. Para ejemplos de diseños cuasi experimentales aplicables a la autonomía escolar, consúltese Valadez, Joseph y Michael Bamberger, 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank.

- Es probable que aún no sean observables algunos impactos de la autonomía escolar.

Tomando en cuenta estos factores, el Banco Mundial inició una amplia evaluación de la autonomía escolar que continúa hasta la fecha. La evaluación consta de dos fases; la primera fase se refiere a los aspectos del control local y las reacciones locales con respecto al nuevo sistema y la segunda fase se refiere al rendimiento de los alumnos.

La primera fase de la evaluación del Banco Mundial tenía tres objetivos: (i) comparar el grado de control local sobre la pedagogía, los sueldos, el desarrollo de la infraestructura entre las escuelas autónomas y aquéllas administradas centralmente; (ii) la participación de los actores locales en las decisiones de las escuelas y (iii) las percepciones locales del cambio. Con este fin, el equipo encargado de la evaluación entrevistó a 73 escuelas secundarias autónomas, 43 escuelas secundarias centralizadas, 80 escuelas básicas autónomas y 46 escuelas básicas centralizadas. Los datos contienen la información entregada por 400 docentes, 182 miembros de Consejos Directivos Escolares y 3.000 alumnos y sus padres. El diseño de la muestra tuvo por objeto reflejar el contraste entre las escuelas autónomas y centralizadas con similares características socioeconómicas, con la idea de generar un argumento en favor de la autonomía que estuviera basado en los hechos. Como consecuencia, las escuelas se agruparon según el número de alumnos matriculados y su ubicación para establecer comparaciones. A pesar de ser imperfecto debido al problema del ajuste de la auto-selección[30], este diseño de muestra entrega algunos indicios del impacto de la autonomía sobre el derecho de opinión y el control a nivel local.

Los resultados de la primera fase de la evaluación muestran lo siguiente[31]:

- Las interpretaciones de la autonomía escolar varían por un amplio margen entre los docentes, los administradores y los padres. Los padres y los docentes se mostraron más receptivos a la autonomía cuando sus percepciones del programa se ajustaban estrechamente a sus verdaderas características y objetivos.
- Diferentes interpretaciones de la autonomía se traducían en diferencias en la implementación que, en general, dificultaban más la implantación de la autonomía.
- Las escuelas que ya estaban intentando mejorar la calidad y eficiencia de la educación eran mucho más receptivas a la autonomía que las escuelas que mostraban grandes debilidades en la entrega de educación pública.
- La capacidad de los padres de pagar matrículas adicionales para aumentar los ingresos de la escuela también fue un buen índice para predecir el apoyo y la aceptación de la autonomía.
- A pesar de todas las imperfecciones, las matrículas escolares han sido útiles en el sentido de hacer más transparentes las finanzas escolares.

Un segundo estudio llevado a cabo por King y otros durante esta primera fase abordó algunos de los problemas anteriores en mayor detalle[32]:

- La autonomía escolar ha tenido un impacto positivo en las escuelas secundarias en lo que respecta al control local sobre la elección y la remuneración del personal, la supervisión y evaluación de los docentes y la preparación e implementación del presupuesto escolar.
- La autonomía escolar ha tenido un impacto positivo en las escuelas básicas en lo que respecta al control local sobre la planificación e implementación del presupuesto y la elección y remuneración del personal.
- Los maestros de las escuelas autónomas sienten que tienen menos influencia en los asuntos escolares en relación con los padres y el director.
- Los directores de las escuelas autónomas sienten que han adquirido mayor influencia en los asuntos escolares en relación con los padres y los docentes.
- Aproximadamente el 50% de los encuestados de las escuelas secundarias y básicas piensan que la autonomía ha mejorado el desempeño académico.
- La mayoría de los encuestados informaron un mejoramiento en la asistencia de los maestros.

Los resultados muestran la naturaleza tentativa del programa, puesto que no existe todavía evidencia sólida con respecto a un mejoramiento en el contrato social *efectivo* entre los padres y los maestros (Tabla 6). Por otra parte, la percepción de los maestros de que los padres tienen actualmente más derecho a

30 La auto-selección es en sí un buen indicador de quién desea tener derecho de opinión y control en la educación pública. La muestra permite observar que los *padres* de las escuelas autónomas tenían una mejor situación económica y una mejor educación que los padres de las escuelas centralizadas, pero eran más pobres y tenían menos educación que los padres de las escuelas privadas (King et al, 1996. *Op. cit*., p.27)

31 Fuller, Bruce y Magdalena Rivarola, 1998. "Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors." Paper No. 5, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Development Economics Research Group, The World Bank, Washington DC.

32 King, Elizabeth, Laura Rawlings, Berk Özler, Patricia Callejas, Nora Gordon y Nora Mayorga de Caldera, 1996. "Nicaragua's School Autonomy Reform: A First Look." Paper No. 1, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Policy Research Department, The World Bank, Washington D.C.

opinar y un gran grado de control sobre sus sueldos y su desempeño prepara el terreno para un contrato social *institucional* entre los padres y los maestros, que se había perdido con la centralización.

Tabla 6.
Influencia percibida de la autonomía en las escuelas secundarias (% de encuestados)

Area de influencia	Directores	Miembros del Consejo Escolar	Maestros	Padres
Desempeño académico				
Mejor	57,78	66,12	57,02	49,14
Peor	0,00	4,20	3,12	14,17
Sin efecto	42,22	29,68	39,86	36,69
Asistencia de los maestros				
Mejor	71,59	71,76	74,66	58,78
Peor	2,41	3,20	1,52	4,98
Sin efecto	26,00	25,04	23,82	36,24
Participación de los padres				
Mejor	66,80	56,53	47,21	42,33
Peor	0,00	5,72	11,53	10,77
Sin efecto	33,2	37,75	41,26	46,90

Fuente: Adaptado de la Tabla 8, King *et al*, 1997. Op. cit., p. 32

La información contenida en la Tabla 6 sugiere que existe la necesidad de reforzar la relación de información entre todos los actores del sistema a nivel local. Esta es claramente una función central en la etapa inicial, a través de la asistencia técnica y el financiamiento adicional. Las respuestas de los directores, los miembros de los consejos escolares y los maestros son bastante similares. Sin embargo, su respuesta es muy diferente de la respuesta de los padres, cuya percepción de mejoramiento de las condiciones y de falta de algún efecto derivado de la autonomía es menos pronunciada que en los otros grupos.

La segunda fase de la evaluación del Banco Mundial se encuentra en sus etapas iniciales. Sin embargo, los resultados informados por King y Özler con respecto al rendimiento de los alumnos son alentadores[33]:

- Existe una diferencia en el rendimiento académico entre las escuelas autónomas que sólo tienen una participación nominal en el programa de autonomía y las escuelas autónomas en las cuales los padres y los maestros tomaron el control sobre las decisiones escolares. King y Özler se refieren a este último grupo como escuelas con autonomía *de facto*.
- Existe una relación directa y significativa entre el control local sobre los asuntos relacionados con los docentes y la retención de los alumnos en las escuelas secundarias. En aquellas escuelas en las cuales los padres y maestros tenían un control efectivo sobre los problemas relacionados con los docentes, la retención de los alumnos era significativamente más alta que en aquellas escuelas en las cuales la autonomía sólo se encontraba en el papel.
- Las escuelas en las cuales los padres y maestros tenían control sobre las decisiones relacionadas con los maestros, el rendimiento académico de los alumnos de enseñanza básica en términos de los puntajes obtenidos en las pruebas de matemática y lenguaje era significativamente mejor que en las escuelas con menos control local sobre estas decisiones.
- Los puntajes obtenidos en las pruebas de lenguaje por las escuelas secundarias autónomas con más control local eran mejores que los de las escuelas autónomas con menos control local.

33 King, Elizabeth y Berk Özler, 1998. What's Decentralization Got To Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform. Paper No. 9, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Development Research Group, The World Bank, Washington D.C.

- El control local sobre las decisiones de contratación y despido, la evaluación, la capacitación y las relaciones con el sindicato de maestros tenía mayor impacto sobre el rendimiento académico que las decisiones sobre las variables pedagógicas tales como el tamaño de los cursos, las adaptaciones curriculares, los textos de estudio y las jornadas escolares.
- Los puntajes en las pruebas de matemática y lenguaje son significativamente más altos en las escuelas secundarias en las cuales los maestros sienten que tienen más influencia sobre las decisiones escolares.

Como ejemplo del impacto académico de la autonomía escolar *de facto* sobre las escuelas que sólo tienen una participación nominal en el programa, King y Özler muestran que un aumento de 1,38 años en la capacitación formal de los maestros de enseñanza básica estaba asociado a un aumento de 4,52% en los puntajes obtenidos en las pruebas de matemática por sus alumnos. Por otra parte, un aumento de 14 alumnos en un curso determinado se traduciría en una reducción de 4,79% en los puntajes en la prueba de matemática.

Se realizó un tipo de evaluación diferente bajo el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo[34]. El objeto de esta evaluación fue determinar los impactos de la autonomía sobre la equidad y la eficiencia y el impacto de la autonomía sobre el gobierno de las escuelas junto con efectuar un análisis del proceso que condujo a la creación del programa de autonomía. En definitiva, esta evaluación está relacionada más bien con la *economía política* de la autonomía escolar, un área considerada crucial para la descentralización de la educación pública en otros países. Esta evaluación se basó en largas entrevistas con 31 directores de escuelas, 23 padres y 49 maestros de áreas urbanas y rurales en los tres departamentos más grandes del país.

Los principales resultados del estudio sugieren lo siguiente:

- La implementación de la autonomía escolar antes de aprobar una Ley de Educación fue un mecanismo muy eficaz para impulsar una reforma significativa, dado que presiona a la legislatura a aprobar una reforma que ya se encuentra en funcionamiento.
- Desde el punto de vista de la aprobación legislativa, la implementación de la autonomía escolar a través de convenios *individuales* entre cada escuela y el MED ha permitido la eliminación temprana de cualquier defecto fatal en el diseño de un programa *nacional*, mejorando así la probabilidad de aprobación legislativa.
- La auto-selección de las escuelas al inicio del programa es positiva para asegurar el éxito inicial; no tiene sentido intentar efectuar una reforma piloto entre las peores escuelas, como muchos programas de desarrollo innovadores tienden a hacer.
- Todo el marco en cuanto al monto y la frecuencia de las cuotas de matrícula escolares requiere un significativo mejoramiento, dado que las entrevistas en terreno reflejan una preocupación permanente por el impacto financiero de las matrículas sobre los padres pobres y la posibilidad de abusos.
- Se requieren urgentemente mejoramientos en la capacidad técnica de los delegados del MED a nivel departamental y municipal en la gestión escolar y las comunicaciones.

El mensaje general de esta evaluación es que existe la necesidad de reforzar la función central en la autonomía escolar. La delegación de la autoridad a nivel local requiere complementarse mediante un rol bien definido para el MED central dentro de los principios del marco teórico de un sistema descentralizado. Actualmente, el MED central parece tener poca comprensión de su rol en un sistema descentralizado. Como resultado, existe un alto riesgo de que la descentralización siga estando limitada a una transferencia fiscal a las escuelas y a un apoyo incierto del Ministerio de Hacienda, a menos que el MED central refuerce su rol de regulación y supervisión.

El mensaje general derivado de la evaluación del Banco Mundial es que la autonomía escolar ha mejorado el gobierno de las escuelas, pero aún no se ha traducido en un nuevo contrato social. Las evaluaciones de ambos bancos sugieren la necesidad de:

- Monitorear y evaluar la eficiencia de las escuelas. Si existen beneficios en términos de eficiencia, y si estos beneficios son recibidos principalmente por las escuelas locales, el programa basado en la autonomía será sustentable.
- Mantener el mejoramiento del aprendizaje como el principal objetivo de la reforma educativa, junto con dar énfasis a la participación de los padres como base para la responsabilidad por los resultados.
- Utilizar la responsabilidad por los resultados—a través del mejoramiento de la calidad de la información entre los padres y los actores—como motor para la sustentabilidad de la reforma.

34 Gershberg, Alec Ian, 1998. "Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua." Informe final presentado a RE2/SO2, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Hasta aquí, la evidencia con respecto al aumento de la eficiencia en términos de costos es principalmente anecdótica y está combinada con los ahorros asociados a la eficiencia en la gestión[35]. El mejor ejemplo es el impacto monetario de los días perdidos debido al uso de las planillas de sueldos centralizadas. En Nicaragua, donde la red bancaria sigue siendo reducida, los maestros de las escuelas autónomas reciben sus sueldos en efectivo de parte del director de la escuela, una práctica que implica un ahorro neto de 9 días pedagógicos por maestro al año. Bajo el principio de la *subsidiariedad*, las responsabilidades delegadas por el gobierno central se transfirieron al nivel más bajo de gobierno que podía encargarse de las funciones delegadas de manera más eficiente. Otra prueba de la eficiencia en la gestión y en la operación se encuentra al efectuar una rápida comparación entre dos escuelas secundarias de Managua: Modesto Armijo (autónoma) y Maestro Gabriel (centralizada). En 1997, la escuela autónoma tenía 3.500 alumnos y 89 maestros, en tanto que la escuela centralizada tenía 3.600 alumnos y 149 maestros.

4. El futuro de la escuela autónoma: desafíos restantes

La autonomía escolar representa una significativa promesa como un buen instrumento para revitalizar el sistema educacional de una manera más amplia que los acuerdos pedagógicos tradicionales inherentes a la mayoría de los proyectos de reforma educativa. Es verdad que todavía es imperfecta y, a medida que avancen las innovaciones, habrá que introducir mayores modificaciones. Sin embargo, los encargados de tomar las decisiones están reconociendo que los problemas básicos de la calidad de la educación están más relacionados con la *participación de los padres, los incentivos personales dados a los maestros y un marco institucional que permita el desarrollo de innovaciones en el uso de los limitados recursos humanos y monetarios.* A continuación, se presenta una breve lista de las áreas que el actual modelo de autonomía escolar necesita desarrollar en forma más profunda. Esta breve lista no es exhaustiva, por cierto, pero es altamente selectiva en términos de los desafíos restantes para la reforma educativa en el contexto de Nicaragua.

4.1 Gobernando desde abajo: el control local y el restablecimiento del contrato social

La autonomía escolar en Nicaragua se inició con la premisa de que los padres—y no el Estado—tienen el derecho inalienable a determinar la educación de sus hijos. La función del Estado debiera consistir en ayudar a que los padres satisfagan sus expectativas dentro de las limitaciones culturales y financieras de la sociedad. Siempre que los padres carecen del nivel fundamental de educación para actuar en el mejor interés de sus hijos, el Estado debe desempeñar principalmente el rol de 'abogado'; no puede socavar la democracia—la base de su fundación—transformándose en el padre *de facto*. La experiencia del sistema educacional sandinista, en el cual más del 50% del contenido de los textos de estudio de lenguaje, ciencias sociales e historia era ideológico[36], muestra claramente los peligros de quitar ese derecho a los padres.

Con todas sus imperfecciones, la autonomía escolar es un mecanismo que permite restituir el derecho de los padres otorgándoles los medios legales y financieros que les permiten ejercer algún grado de elección. Por lo menos, les permite utilizar el derecho de opinión—a través del Consejo Directivo Escolar—y el control directo sobre el presupuesto para efectuar cambios que beneficiarán a sus hijos. La crítica de los padres con respecto al monto de los derechos de matrícula "voluntarios" aprobados por el consejo escolar es un claro ejemplo en el cual su opinión ha tenido efecto sobre las políticas del MED a nivel central y local. En 1996, el MED sancionó—y en algunos casos despidió—a 26 directores de escuela que ejercieron coerción sobre el consejo escolar para que aprobara matrículas superiores a los niveles que eran tolerables para las familias. Desde entonces, el MED ha hecho considerables esfuerzos por educar a los padres con respecto al rol de las matrículas y ha trabajado con los directores con el fin de reducir los abusos. Es preciso que el MED refuerce estas iniciativas realizando una *evaluación con respecto a la incidencia de los derechos de matrícula y su impacto sobre la equidad y el número de alumnos matriculados*, con el fin de ayudar a que las escuelas diseñen una mejor estructura de matrículas. Del mismo modo, los actuales esfuerzos del MED por capacitar a las Asociaciones de Padres y a los Consejos Directivos Escolares con respecto a la gestión escolar debe continuar de manera que los padres mismos puedan transformarse en mejores consumidores de educación pública.

35 Hanushek, Eric, 1995. "Interpreting Recent Research on Schooling in Developing Countries." The World Bank Research Observer 10(2):22-246. Para evidencia sobre Honduras, consúltese: Banco Mundial, 1995. "Staff Appraisal Report. Honduras. Basic Education Project." Country Department II, Human Resources Division, Latin America and the Caribbean Regional Office, Washington D.C. El caso de Venezuela se analiza en Navarro, Juan Carlos, *et al*, 1997. "La organización industrial de servicios de educación en Venezuela." Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas. La evidencia para Ecuador se encuentra en Albán Gómez, Enesto, 1994. "La Legislación en el ámbito educativo." En Paladines, Carlos, ed. 1994. *Los nuevos escenarios de la educación*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales

36 En el caso de la matemática, el análisis muestra un 27% de contenido ideológico. Ramírez, Aníbal, 1993. *Reto de la Educación en Nicaragua: Crítica al modelo de los años ochenta y su percepción en la década de los noventa*. Managua: Ediciones Multiforma, citado en Arnove, Robert, 1994. *Op. cit*. p. 101.

4.2 Incentivos para el desempeño: como relacionar la remuneración de los docentes con el desempeño

La relación de la remuneración con el desempeño es siempre difícil, pero también es muy eficaz. Siempre es preciso recordar que el costo de *no* relacionar la remuneración con el desempeño es la indiferencia y el bajo estado de ánimo. El aspecto principal es cuál es la mejor manera de retribuir a los buenos maestros en el contexto de la autonomía escolar. La evidencia empírica proveniente de Estados Unidos—que muestra una débil respuesta a las políticas de pago según el mérito[37]—no es necesariamente aplicable a Nicaragua, debido a que se podría argumentar que los incentivos basados en el desempeño para los sueldos de los maestros en Estados Unidos están ligados a un porcentaje muy reducido del sueldo base. Como resultado, cualquier variación en el desempeño tendría sólo un efecto menor, o ningún efecto, sobre los incentivos salariales.

La evidencia empírica proveniente de Nicaragua muestra en forma consistente el deseo de los buenos docentes de recibir mejores sueldos a cambio de algún tipo de medición del desempeño. La clave aquí es ser osados y dejar que el Consejo Directivo Escolar determine el tipo y monto del bono que se distribuirá al final de cada año escolar y la mejor manera de asignar el bono entre los docentes. La idea es que los consejos escolares no establezcan recompensas *permanentes* (tales como el nivel de los sueldos) relacionadas con el desempeño, sino que, por el contrario, establezcan bonos en efectivo o en especies que se utilicen para *reconocer específicamente el trabajo de los buenos docentes y expresar abiertamente el aprecio de la comunidad*. Estas actividades son parte integrante del contrato social. La participación del Consejo Directivo Escolar es crucial debido a que la historia muestra que los ministerios de educación y los sindicatos de maestros no han sido capaces de diseñar vínculos entre la remuneración y el desempeño.

4.3 Reforzando la responsabilidad por los resultados: las pruebas de rendimiento y la información a los padres

Las pruebas de rendimiento tienden a provocar reacciones adversas de los educadores, debido a que generan un sentimiento de responsabilidad engañosa y la sensación de que los resultados de las pruebas tienen una gran potencialidad de abusos[38]. Por otra parte, existe la preocupación de que los maestros se vean tentados a enseñar en función de la prueba o a permitir irregularidades en la administración de las mismas con el fin de exhibir un buen rendimiento de sus alumnos[39]. Estas preocupaciones debieran disiparse si lo que cuenta es el avance año a año en lugar de puntajes absolutos. Como en el caso de muchas herramientas de evaluación, las pruebas estandarizadas y los puntajes de las pruebas pueden ser utilizados para cometer abusos. Sin embargo, las posibles distorsiones provocadas por los abusos son insignificantes en comparación con las distorsiones generadas por la falta de responsabilidad por los resultados en un sistema que no utiliza pruebas, dado que el abuso en las pruebas probablemente será esporádico, en tanto que los efectos negativos de un sistema en el cual no existe responsabilidad por los resultados se sienten en todo el sistema.

Las pruebas de rendimiento deben establecerse dentro de una política de información para los padres implementada por el MED central; este es un deber centralizado debido a que tiene un alto contenido de bien público nacional. Un sistema de información para los padres permitirá que los padres pregunten y pidan cuentas del desempeño de sus hijos en relación con el resto de la escuela, del desempeño de la escuela en relación con otras escuelas de características similares y del desempeño del sistema contra sí mismo[40]. El desafío que queda en esta área es *utilizar las pruebas de rendimiento para recompensar a las buenas escuelas y a los buenos maestros e informar a los padres acerca de los logros de sus hijos en términos de aprendizaje*.

4.4 Reforzando la equidad: optimización de las transferencias fiscales

La fórmula de financiamiento utilizada por el MED es simple y transparente; sin embargo, requiere un mayor desarrollo con el fin de lograr la equidad o recompensar la calidad educacional. La experiencia en el diseño de transferencias fiscales en América Latina sigue mostrando un proceso de aprendizaje en marcha; países como Colombia todavía se están esforzando por concluir el diseño de una fórmula que cumpla con las obligaciones financieras del gobierno central y que resuelva el problema de la equidad y la ca-

37 Clotfelter, Charles T. y Helen F. Ladd, 1996. "Recognizing and Rewarding Success in Public Schools." En Ladd, Helen F., ed. 1996. Holding Schools Accountable. Performance-Based Reform in Education. Washington D.C.: The Brookings Institution. Para un análisis desapasionado de la falta de evidencia con respecto al pago según el mérito, véase Hanushek, Eric, 1996. "Comments on Chapters Two, Three and Four." En Ladd, Helen F., 1996. *Op. cit*. p.128

38 Wolf, L., E. Schiefelbein y J. Valenzuela, 1993. "Improving the Quality of Primary Education in Latin America: Towards the 21st Century." Latin America and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program. Report No. 28. The World Bank, Washington D.C.

39 Clotfelter, Charles T. y Helen F. Ladd, 1996. Op. cit. p.24

40 Clotfelter, Charles T. y Helen F. Ladd, 1996. Op. cit. p. 23-28.

lidad de la manera más simple posible[41].

A pesar de que existe un mapa de la pobreza en Nicaragua, el que será actualizado con nuevos datos derivados del Estudio de Medición de Estándares de Vida de 1998, la actual fórmula resuelve el problema de la equidad financiera a través del diferencial de sueldo pagado a los maestros rurales, a través del leve tratamiento preferente en la aplicación de la actual fórmula a las escuelas rurales magneto y sus escuelas asociadas dentro de cada núcleo (Núcleos Educativos Rurales Autónomos) y a través de menores coeficientes docente/alumno. Sin embargo, este enfoque sólo promueve algún grado de equidad financiera. El desafío restante es *utilizar la transferencia fiscal como un mecanismo para promover tanto la cobertura como la calidad de la educación*. La actual fórmula recompensa la cobertura y la retención de los alumnos. En el largo plazo, este enfoque estimula la inflación de los grados y del número de alumnos matriculados, dado que el número de alumnos matriculados determina la magnitud de la transferencia fiscal. Por otra parte, si la fórmula sólo recompensa el desempeño de la escuela, habría un incentivo perverso para dejar fuera a los alumnos pobres. Una manera de lograr tanto la cobertura como la calidad consiste en formular la transferencia fiscal en base a las tasas netas de alumnos matriculados y a la tasa de crecimiento del rendimiento escolar[42]. Sin embargo, podrían haber otras maneras de diseñar fórmulas de financiamiento que estimulen a las escuelas a captar alumnos, junto con proporcionarles educación de buena calidad. Lo que queda claro del análisis anterior es la necesidad de utilizar las pruebas de rendimiento como una herramienta para otorgar incentivos a las escuelas a través de la fórmula de la transferencia fiscal con el fin de vincular las recompensas y los incentivos.

4.5 ¿Es suficiente más aprendizaje?

Un punto importante que el MED debe recordar es que siempre se debe volver al aspecto fundamental, que es el aprendizaje. Los ministerios de educación son notorios por el énfasis en los insumos y por tratar de evitar abordar el problema del aprendizaje como el resultado final del proceso educacional. Esta fórmula de evitar la realidad debe terminar y ese es el desafío. En el caso de la autonomía de las escuelas, existe la necesidad de que el MED vuelva a revisar cada cierto tiempo la relación entre el contrato social y el aprendizaje para ver si está mejorando el aprendizaje y por qué. Después de todo, el aprendizaje es el objetivo del Ministerio de Educación. Dicho esto, es importante destacar el uso del programa de autonomía como un instrumento para reforzar los principios democráticos y consolidar la participación popular en el gobierno local. A pesar de que la finalidad de la autonomía es que se transforme en un mecanismo para mejorar la educación y el aprendizaje gracias a su capacidad de integrar a los padres en el sistema educacional, también es importante como un medio para mejorar las condiciones en las cuales puede florecer la buena educación: una democracia participativa.

41 Para el caso de Colombia, véase Wiesner Durán, Eduardo, 1998. "La asignación de recursos por capitación y la reforma del sector educativo en Colombia.", y Sarmiento Palacio, Eduardo, 1998. "Financiación equitativa y eficiente del sector educativo." Ambos informes fueron presentados en el Taller sobre Descentralización y Asignación de los Recursos Financieros en Educación, Ministerio de Educación, Bogotá, Colombia.

42 Una forma funcional simple de transferencia fiscal (TF) de esta naturaleza sería: $FT = a + b(Lij_{t+1} / Lij_t) + c(TNM) + d(CLij)$, donde a, b, c y d son los parámetros de regresión, L es el nivel promedio de rendimiento para la escuela i en la municipalidad j en el año t; TNM es la tasa neta de matrícula y CL es el porcentaje de impuestos recaudados localmente asignados a la educación local (o la proporción del presupuesto de la escuela proveniente de los aportes locales). Para una completa derivación del uso de las fórmulas de financiamiento para aumentar la equidad en el aprendizaje, véase Arcia, Gustavo, 1998. "Decentralización financiera y equidad en el sector educativo." *Edu.Co*, Vol. 1, 1998.

REFERENCIAS

Albán Gómez, Ernesto, 1994. "La Legislación en el ámbito educativo." En Paladines, Carlos, ed. 1994. *Los nuevos escenarios de la educación*. Quito: Fundación Ecuatoriana de Estudios Sociales

Arcia, Gustavo, 1998. "Decentralización financiera y equidad en el sector educativo." *Edu.Co*, Vol. 1, 1998.

Arcia, Gustavo, Carola Alvarez y Tanya Scobie, 1997, "El financiamiento de la educación y la reforma educativa: un marco para la sustentabilidad." Presentado en el Seminario Internacional sobre Financiamiento de la Educación en América Latina, Bogotá, 24 de julio. Proyecto de Reforma Educativa en América Latina (PREAL), Santiago, Chile.

Arcia Gustavo y Myriam Quispe-Agnoli, 1994. "Recuperación de Costos para la Capacitación de Maestros y la Producción y Distribución de Material Educativo." Informe de consultoría presentado al Proyecto BASE, Ministerio de Educación, Managua.

Arnove, Robert F., 1994. *Education as Contested Terrain: Nicaragua, 1979-1993*. Boulder, CO: Westview Press

Banco Mundial, 1995. "Staff Appraisal Report", Report No. 13705-NI, Annex 13. Washington D.C.

Banco Mundial, 1995. "Staff Appraisal Report. Honduras. Basic Education Project." Country Department II, Human Resources Division, Latin America and the Caribbean Regional Office, Washington D.C.

Carnoy, Martin y Claudio de Moura Castro, 1997, "Qué rumbo debe tomar el mejoramiento de la educación en América Latina?" En de Moura Castro, Claudio y Martin Carnoy, 1997. La reforma educativa en América Latina: Actas de un seminario." Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Clotfelter, Charles T. Y Helen F. Ladd, 1996. "Recognizing and Rewarding Success in Public Schools." In Ladd, Helen F., ed. 1996. Holding Schools Accountable. Performance-Based Reform in Education. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Cook, T. y D. Campbell, 1979. *Quasi Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Setting*. Chicago: Rand McNally.

Crouch, Luis, 1995. *Financing Secondary Expansion in Latin America: An estimation of magnitudes required, and private and decentralized options.* Center for International Development, Research Triangle Institute.

Gershberg, Alec Ian, 1998. "Decentralization and Recentralization: Lessons from the Social Sectors in Mexico and Nicaragua." Informe final presentado a RE2/SO2, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Gershberg, Alec Ian, 1997a. "Decentralization, Citizen Participation, and the Role of the State: The Autonomous Schools Program in Nicaragua." *Latin American Perspectives* (en prensa).

Gershberg, Alec Ian, 1997b. "Reform Carts and Legislative Horses: Education 'Decentralization' Processes in Mexico and Nicaragua." The New School for Social Research, Nueva York.

Guido Béjar, Rafael, 1997. "Concertación y compromiso: Dinámica de la reforma educativa en El Salvador, 1989-1996." En Alvarez, Benjamín y Mónica Ruiz-Casares, 1997. *Senderos de Cambio*. Washington D.C.: Academy for Educational Development.

Fuller, Bruce y Magdalena Rivarola, 1998. "Nicaragua's Experiment to Decentralize Schools: Views of Parents, Teachers, and Directors." Paper No. 5, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Development Economics Research Group, The World Bank, Washington DC.

Hanushek, Eric, 1996. "Comments on Chapters Two, Three and Four." In Ladd, Helen F., 1996. *Op. cit*. p.128

Hanushek, Eric, 1995. "Interpreting Research on Schooling in Developing Countries." *The World Bank Research Observer*, 10(2):227-254.

Hanushek, Eric, 1994. *Making Schools Work: Improving performance and controlling costs*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Jiménez, Emmanuel, 1994. "Human and Physical Infrastructure. Public investment and pricing policies in developing countries." Policy Research Working Paper 1281. The World Bank, Washington D.C.

King, Elizabeth, and Berk Özler, 1998. What's Decentralization Got To Do With Learning? The Case of Nicaragua's School Autonomy Reform. Paper No. 9, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Development Research Group, The World Bank, Washington DC.

King, Elizabeth, Laura Rawlings, Berk Özler, Patricia Callejas, Nora Gordon, and Nora Mayorga de Caldera, 1996. "Nicaragua's School Autonomy Reform: A First

Look." Paper No. 1, Working Paper Series on Impact Evaluation of Education Reforms. Policy Research Department, The World Bank, Washington D.C.

Ladd, Helen, 1996. *Holding Schools Accountable*. Washington D.C.: The Brookings Institution.

Ministerio de Educación, Secretaría de Coordinación Departamental, 1998a. "El Consejo de Padres de Familia". Managua.

Ministerio de Educación, 1998b. "La Descentralización Escolar en Nicaragua. Un nuevo modelo de participación para el desarrollo de la educación". Managua.

Ministerio de Educación, 1998c. "Consejos directivos Escolares. Manual de conocimientos básicos." Managua.

Ministerio de Educación, 1998d. "Autonomía escolar. Participar y decidir, un lema hecho realidad." Managua.

Ministerio de Educación, 1997. "Estrategia de la descentralización educativa." Managua.

Ministerio de Educación, Dirección General Financiera. "Ejecución Presupuestaria de 1990 a 1997 y Presupuesto 1998." Informe financiero presentado al Ministerio de Hacienda. Managua.

Monge, Patricia, Courtney Harold y Gustavo Arcia, 1996. "Hacia la provisión privada de la educación fiscal: El caso de las escuelas Fe y Alegría en Guayaquil." Fundación Ecuador, Quito, y Center for International Development, Research Triangle Institute, Carolina del Norte, USA.

Navarro, Juan Carlos, *et al*, 1997. "La organización industrial de servicios de educación en Venezuela." Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA), Caracas.

Pritchett, Lant y Deon Filmer, 1997. "What Educational Production Functions Really Show." Policy Research Working Paper 1795. The World Bank, Washington D.C.

Proud'homme, Rémy, 1995. "The Dangers of Decentralization." *The World Bank Research Observer*, 10(2):201-220.

Ramírez, Aníbal, 1993. *Reto de la Educación en Nicaragua: Crítica al modelo de los años ochenta y su percepción en la década de los noventa*. Managua: Ediciones Multiforma.

Sarmiento Palacio, Eduardo, 1998. "Financiación equitativa y eficiente del sector educativo." Taller sobre Descentralización y Asignación de los Recursos Financieros en Educación, Ministerio de Educación, Bogotá, Colombia.

Valadez, Joseph y Michael Bamberger, 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries*. Washington D.C.: The World Bank.

Wiesner Durán, Eduardo, 1998. "La asignación de recursos por capitación y la reforma del sector educativo en Colombia." Taller sobre Descentralización y Asignación de los Recursos Financieros en Educación, Ministerio de Educación, Bogotá, Colombia.

Winkler, Donald, 1997. "Descentralización de la educación: Participación en el manejo de las escuelas al nivel local." Informe No. 8, Grupo de Desarrollo Humano, Región de Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial, Washington, D.C.

Winkler, Donald, 1994. "Diseño y Administración de Transferencias Intergubernamentales: Descentralización en América Latina." World Bank discussion document 235S. The World Bank, Washington D.C.

Wolff, L., E. Schiefelbein y J. Valenzuela, 1993. "Improving the Quality of Primary Education in Latin America: Towards the 21st Century." Latin America and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program. Report No. 28. The World Bank, Washington D.C.

Ve. A. Ce.
Teléfono: (56-2)238 7089 - Fax: (56-2)238 9363
E-mail: ve.a.ce@bellsouth.cl
Santiago - Chile